Consejo Superior de la Judicatura

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, 14 DIC 2018

MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCION POPULAR
ACTOR POPULAR: YESID FIGUEROA GARCIA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS
EXPEDIENTE: 15001-33-31-006-2017-00106-00

Agotados los ritos del trámite procesal previsto para esta clase de asuntos, y al no observarse ninguna causal de nulidad y/o irregularidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia, conforme a los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El ciudadano Yesid Figueroa García en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 y en la Ley 472 de 1998, demanda al municipio de Tunja con el propósito que el juez constitucional proteja los derechos colectivos al goce del espacio público, su utilización y la defensa de los espacios de uso público, la seguridad pública, la prevención de desastres previsibles técnicamente, y el derecho a la realización de edificaciones y construcciones respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

1.2. Declaraciones y condenas

Como pretensiones del medio de control solicita:

> "(...) 2. Ordene al Representante legal o a quien haga sus veces del Municipio de Tunja como pretensión principal, proceda de forma inmediata e improrrogable a la colocación de un semáforo en la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja, llevando a cabo de forma celera y profundamente diligente todas las gestiones necesarias y urgentes con dicho fin, dentro de un término breve y fatal.
>
> 3. Ordene al Representante legal o a quien haga sus veces del Municipio de Tunja, como pretensión subsidiaria, proceda de forma inmediata e improrrogable a la adecuación y construcción de un paso peatonal seguro en la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja, llevando a cabo de forma celera y profundamente diligente todas las gestiones necesarias y urgentes con dicho fin, dentro de un término breve y fatal.

4. Ordene al Representante legal o a quien haga sus veces del Municipio de Tunja como pretensión subsidiaria, proceda a la colocación o instalación de un mecanismo estructural y carácter idóneo y eficaz de conformidad con los estrictos criterios técnicos indispensables para garantizar la seguridad de los transeúntes de la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, así como el control estricto y minucioso del tráfico de los vehículos que hacen tránsito por la vía, llevando a cabo de forma celera y profundamente diligente las gestiones necesarias y urgentes con dicho fin, dentro de un término brevísimo y fatal.

5. Ordene al Representante legal o a quien haga sus veces del Municipio de Tunja, proceda a la realización de los estudios técnicos, la viabilidad presupuestal y las acciones administrativas y contractuales necesarias e indispensables con el objeto de intervenir de forma estructural e idónea la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, dentro de un término brevísimo y fatal.

6. Ordene al Representante legal o a quien haga sus veces del Municipio de Tunja, dentro de un término perentorio y brevísimo a rendir informe detallado y completo del cumplimiento a las ordenes proferidas so pena de iniciar trámite de Incidente de Desacato en su contra y de contera la imposición de las sanciones legales a que hubiese lugar, allegando para el efecto los medios de prueba convincentes y contundentes del acatamiento de las ordenes vertidas y oponiendo en conocimiento del actor a efectos de que se garantice su preciado derecho al debido proceso y defensa.

7. Condenar en costas procesales y agencias en derecho a la accionada (...)".

1.3.- Fundamentos fácticos

Menciona el actor popular que en la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, el tránsito de los ciudadanos es bastante difícil y riesgoso para su vida e integridad física.

Aduce que en la mencionada vía pública no existe ningún tipo señalización ni mecanismo alguno idóneo para el control y el tránsito seguro de peatones pese al altísimo nivel de circulación de vehículos y transeúntes en razón a que la avenida es una vía principal de comunicación de la ciudad con otras poblaciones del Departamento de Boyacá y con la capital de la república, así como la cercanía con entidades educativas y espacios deportivos.

Indica que pese a que en la calle 37 A con avenida Norte de la ciudad de Tunja, está ubicado un semáforo y a una distancia más considerable se encuentra instalado un puente peatonal, colindante con una sede de la UPTC, no obstante la presencia de estos, la ostensible distancia y el número creciente de transeúntes y la alta circulación de

vehículos hacen perentoria la colocación de algún tipo de elemento idóneo de control del tránsito de peatones y vehículos por la referida vía pública.

Señala que la administración municipal omite sus deberes legales y constitucionales en no garantizar el control estricto del tránsito y tráfico de peatones y vehículos así como en la señalización de la vía publica objeto de la presente acción.

II. TRÁMITE PROCESAL

El medio de control fue radicado el 5 de julio de 2017, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja, y asignado al Despacho mediante acta individual de reparto de la misma fecha (fl. 1). Mediante auto del 13 de julio siguiente se admitió (fls. 23-24). A través de proveído del 4 de septiembre de 2017 se vinculó a la Agencia Nacional de Infraestructura, y a la sociedad CSS Constructores S.A. (fls. 45-46).

A su vez, en la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 4 de diciembre de 2017 (fls. 217-221) se dispuso vincular a la presente acción al Departamento de Boyacá.

2.1. Contestación de la demanda

2.1.1. Municipio de Tunja

El ente territorial contestó la demanda de forma extemporánea.

2.1.2. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI

El apoderado de la Agencia Nacional de Infraestructura sostiene que no existe agravio a los derechos e intereses colectivos por parte de esa agencia y que la obligación de adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano se encuentra en cabeza de la autoridad Municipal.

2.1.3. CSS CONSTRUCTORES S.A.

La sociedad CSS CONSTRUCTORES S.A. manifestó que no existe vínculo ni relación legal ni contractual que permita irrogar responsabilidad alguna en las peticiones de la presente

acción por lo cual considera se le debe absolver de todo cargo o condena. Además, formuló las excepciones de falta de causa y de inexistencia de la obligación.

2.1.4. DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

El ente departamental se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva material, improcedencia de la acción por no cumplir los supuestos de la acción popular, inexistencia de vulneración o puesta en peligro por parte del Departamento de Boyacá de los derechos e intereses colectivos que invoca la parte actora.

3. Pacto de cumplimiento – Decreto de pruebas

Los días 4 de diciembre de 2017 (fls. 217-221) y 12 de abril de 2018 (fls. 291-294) se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, declarándose fallida por falta de fórmula de acuerdo.

A través de proveído del 17 de mayo de 2018 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes intervinientes (fls. 310-312).

4. Alegatos de conclusión

Mediante proveído del 23 de octubre de 2018 se corrió traslado para alegar de conclusión (fl. 396). Dentro de la oportunidad legal las partes se pronunciaron en los siguientes términos.

4.1. Actor popular

Menciona que con el material probatorio arrimado al proceso se probó lo afirmado en la demanda, expuso un análisis de algunos medios probatorios, afirmando que del informe presentado por el Secretario de Transito de la administración local, en el que señala haber realizado campañas para evitar el paso inseguro de los peatones de concientización y capacitación de los transeúntes lo que demuestra el riesgo y peligro que denota el cruce para los peatones por el sector referido. Además, señala que en el año 2015 se presentaron 5 accidentes, en el año 2016 y en el 2017 fueron 2 los cuales

se hubieren podido evitar con la colocación de un dispositivo de tránsito o un paso peatonal o un mecanismo estructural idóneo de control de tránsito.

Manifestó también que no se configuran los presupuestos para declarar la cosa juzgada dentro del presente proceso con ocasión del fallo emitido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Tunja dentro de la acción popular con radicado No. 2004-0274 dado que considera no se dan identidad de causa y de objeto entre los dos procesos.

4.2. Agencia Nacional de Infraestructura - ANI

Sostiene que de conformidad con el Contrato de Concesión No. 377 de 2002 de fecha 29 de julio de 2005 respecto del trayecto 11 al cual hace parte el paso urbano de Tunja, se estableció que su alcance se limitaría únicamente a la rehabilitación de la calzada existente, y no contempló obras de semaforización, por lo que las otras obligaciones que se pretenden endilgar exceden el objeto del contrato y no es posible ejecutarlas, pues están en cabeza de la autoridad municipal, esto es, el Municipio de Tunja, por lo que considera se encuentra configurada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Adujo también que no existe acción u omisión por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura que lleve consigo la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por el actor popular como vulnerados, y que el supuesto agravio no se encuentra en cabeza de esa agencia sino del Municipio de Tunja. Igualmente, manifestó que en el presente asunto se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada con ocasión de la sentencia proferida el 11 de junio de 2011 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Tunja dentro de la acción popular con radicado No. 150002331000-2004-0274-00.

4.3. CSS Constructores s.a.

A través de su apoderado manifestó que dentro del contrato de concesión No. 377 de 2002 no se contempló la colocación de semáforos en la avenida Norte o la construcción de un paso peatonal, y que el alcance de sus obligaciones contractuales no comprenden este tipo de obras, sino tan solo la construcción, rehabilitación y mantenimiento del corredor vial. Alcance contractual que considera fue demostrado con las pruebas documentales y testimoniales practicadas.

4.4. Municipio de Tunja

Guardó silencio.

4.5. Departamento de Boyacá

Guardo silencio.

5. Material probatorio traído al plenario

Del material probatorio aportado al expediente que da cuenta de la situación respecto de los hechos a los cuales se refiere la presente acción popular, en tal virtud, se destaca lo siguiente:

- Derecho de petición incoado el 8 de junio de 2017 por el actor popular ante la Municipio de Tunja – Secretaria de Transito y Transporte con el objeto de agotar el requisito de procedibilidad previsto en los artículo 144 y 166 de la Ley 1437 de 2011 (fls. 14-15).

- Videos aportados en CD's por el accionante que dan cuenta del tráfico vehicular en el sector objeto de la presente acción popular (fls. 21-22).

- Copia de contrato de concesión No. 0377 de julio 15 de 2002, suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y el Consorcio Solarte y Solarte (fls. 132-135).

- Copia de plano general de las intervenciones del trayecto 11 del Contrato de Concesión 377 de 2002 (fl. 136).

- Copia de informe de interventoría del Proyecto Briceño – Tunja – Sogamoso elaborado por el Consorcio Interventoría BTS de fecha 13 de septiembre de 2017 (fls. 205-208A).

- Informe sobre convenio interadministrativo No. 412 del 27 de febrero de 2017 emitido por la UPTC (fls. 280-282).

- Actas de inicio, suspensión y prórroga del convenio interadministrativo No. 412 del 27 de febrero de 2017 (fls. 315-316).

- Informes emitidos por el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Tunja (fls. 325-328).

- Copia de respuesta a derecho de petición presentado por el actor popular, emitida por la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Tunja el 30 de junio de 2017 (fls. 332-335).

- Informe de fecha 29 de mayo de 2018 emitido por el Consorcio Interventoría BTS (fls. 337-341).

- Informes técnicos emitidos por el Departamento de Boyacá (fls. 350-353).

- Copia de sentencia emitida por el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja dentro de la acción popular con radicado No. 15000-23-31-000-2004-02740-00 de fecha 11 de julio de 2011 (fl. 354-369).

- Copia de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá 25 de enero de 2012 dentro de la acción popular con radicado No. 15000-23-31-000-2004-02740-02 (fls. 370-388).

- Declaración rendida en la audiencia celebrada el 26 de junio de 2018 por Nelson Gerardo Bravo Portilla (fls. 389-392 Minuto 00:04:50 a 00:25:12 de la grabación).

- Declaración rendida en la audiencia celebrada el 26 de junio de 2018 por Oscar Humberto Alba Vásquez (fls. 389-392 Minuto 00:29:00 a 00:43:25 de la grabación).

- Informes y copia del convenio interadministrativo No. 000412 de 2017, junto con actas y documentos relacionados con el mismo, en cuaderno anexo No. 1 y cuaderno anexo No. 3.

- Informe de conclusiones de la UPTC con ocasión del convenio interadministrativo antes señalado en cuaderno anexo No. 2.

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, como en el numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para conocer del presente medio de control en primera instancia.

2. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si el municipio de Tunja, como los vinculados Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, C.S.S. Constructores s.a. y el Departamento de Boyacá, presuntamente vulneran o amenazan los derechos colectivos al goce del espacio público, su utilización y la defensa de los espacios de uso público, la seguridad pública, la prevención de desastres previsibles técnicamente, y el derecho a la realización de edificaciones y construcciones respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, dadas las actuales condiciones del tránsito vehicular y peatonal de la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja.

Con el fin de resolver el anterior interrogante el Despacho se adentrará en el estudio de los *ítems* que a continuación se relacionan: ***(i)*** Acciones populares -Finalidad y procedencia-; ***(ii)*** Núcleo esencial de los derechos colectivos alegados como vulnerados; ***(iii)*** Requisitos que se deben satisfacer dentro de los trámites de las acciones populares a fin de acceder a las pretensiones de la demanda; ***(iv)*** Estudio y resolución del caso concreto.

Previo al análisis de los temas anteriores, deberá el despacho resolver si en el presente asunto ha operado el fenómeno de cosa juzgada.

3. Acciones populares -Finalidad y procedencia-

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las Leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

Respecto de la naturaleza del medio de control la Corte Constitucional[1] se ha pronunciado en distintas ocasiones, precisando que este mecanismo se caracteriza por:

> *"[…] **(i)** por ser una acción constitucional especial, lo que significa **a)** que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es 'precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño'; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos […]"*[2].

En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional[2] como el Consejo de Estado[3], han establecido que su prosperidad no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez la conceda y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Ahora bien, la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo[4] en forma reiterada ha señalado los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, como lo es: *(i)* la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales, *(ii)* la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos[5]; y *(iii)* la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.

En razón a la naturaleza pública y constitucional de la acción popular, el Juez tiene competencia para fallar ultra y extra petita y puede ordenar la protección de derechos distintos a los alegados por el actor, y más aún, una vez verificada su vulneración frente a los medios probatorios que se alleguen al proceso, puede emitir órdenes que pueden coincidir o no con las solicitadas por el actor en el libelo introductorio.

Ello ha sido expresamente reconocido por parte del Consejo de Estado:

---

[1] Sentencias C-215 de 1999, T-466 de 2003, T-443 de 2013 y T-254 de 2014.
[2] Sentencia C-215 de 1999,
[3] Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, C.P.: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.
[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.
[5] Frente a la demostración de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, la carga se encuentra en cabeza del actor popular.

"Cabe recordar igualmente, que en virtud de la naturaleza especial y prevalente del medio procesal previsto en el artículo 88 de la Carta Política, resulta válido que el juez de la acción popular profiera fallos ultra o extra petita cuando de los hechos de la demanda y las pruebas visibles en el expediente ello se haga necesario para cumplir con el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (art. 2° C.P.). De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación si de los hechos aducidos en la demanda y de las pruebas recaudadas, se deriva la existencia de un derecho colectivo comprometido, diferente del que se señaló expresamente por el actor, el juez debe protegerlo, expidiendo las órdenes que a su juicio sirvan para cumplir a cabalidad con dicho cometido. Por tanto, las órdenes que se deben impartir para el restablecimiento del derecho colectivo conculcado, no necesariamente son las que pretenda la parte actora, sino las que el juzgador estime más acertadas o idóneas para ello, las cuales pueden coincidir o no con las solicitadas en la demanda."[6]

Posición que fue reiterada más recientemente:

"A este respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dispuesto en múltiples pronunciamientos previos que cuando quiera que' la autoridad judicial encargada del estudio de una acción popular encuentre que pueden estar involucrados en el asunto sometido a su consideración derechos colectivos diferentes a los invocados en la demanda por parte del actor popular, se podrá hacer el análisis correspondiente a la amenaza o vulneración de tales derechos" [7]

4. De la cosa juzgada en acciones populares

En materia procesal existe un fenómeno que genera la improcedencia de una acción judicial, como lo es la existencia de cosa juzgada, cuando frente a las mismas partes y asuntos ya se ha emitido una sentencia judicial.

El artículo 303 del Código General del Proceso, dispone:

*"**Artículo 303. Cosa juzgada.** La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión."

---

[6] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.Q., dieciséis (16) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 41001-23-31-000-2004-00925-01(Ap). Actor: DIANA CONSTANZA CUBILLOS IBATA. Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA Y OTRO.

[7] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil diez (2010). Radicación número: 68001-23-15-000-2003-01472 01(AP).

Frente a la ocurrencia del fenómeno de cosa juzgada en materia de acciones populares, el Consejo de Estado[8] se ha pronunciado de la siguiente manera:

> En cuanto al fenómeno de la cosa juzgada, cabe advertir que se le ha asimilado al principio del <<*non bis in idem*>> y tiene por objeto que los hechos y conductas que han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes por cuanto lo decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, goza de plena eficacia jurídica; por ello la cosa juzgada comprende todo lo que se ha disputado.
>
> La cosa juzgada es una consecuencia jurídica que se le atribuye a la sentencia o decisión del juez, fruto de un procedimiento calificado, denominado proceso de declaración de certeza; consecuencia de la misma se pueden predicar efectos procesales y sustanciales que tienden a garantizar un mínimo de seguridad jurídica entre los asociados. Es importante tener presente la distinción entre cosa juzgada en sentido material y cosa juzgada en sentido formal, para precisar sus efectos en relación con un determinado proceso judicial.
>
> Desde un punto de vista genérico, la cosa juzgada se encuentra regulada en los artículos 332 del C. de P. C., y 175 del C. C. A., los cuales recogen los elementos formales y materiales para su configuración.
>
> El formal implica que no es posible volver sobre una decisión adoptada en providencia que hubiere quedado ejecutoriada dentro del mismo proceso o en otro en el cual las mismas partes debatan la misma *causa petendi* y los mismos fundamentos jurídicos, lo anterior para garantizar la estabilidad y la seguridad, propias de la esencia del orden jurídico.
>
> Por su parte, el concepto de cosa juzgada material hace alusión a la intangibilidad del contenido o el fondo mismo de la sentencia o su equivalente en firme, pues se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación, objeto y causa, debatida en la contienda y que ésta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio[9].
>
> La Sección Tercera del Consejo de Estado, en casos similares, en los cuales se ha presentado identidad de causa y objeto –aunque no de partes–, ha declarado la existencia del fenómeno de cosa juzgada material y, en consecuencia, ha acogido los planteamientos y fundamentos expuestos en las oportunidades anteriores para efectos de analizar, en el caso posterior, la responsabilidad del Estado frente a esos mismos hechos ya debatidos y decididos[10].
>
> En cuanto a la configuración de la cosa juzgada cuando se trata de decisiones proferidas dentro del trámite de una acción popular, esta Corporación ha dicho:
>
> > *"El concepto de cosa juzgada que se predica de las sentencias judiciales hace referencia a las características de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de las cuales las sentencias ejecutoriadas están dotadas; es decir, cuando las decisiones de los funcionarios judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, significa que luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente, y no pueden ser variadas. Se presenta cosa juzgada cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa e igual objeto al ya resuelto por los funcionarios judiciales.*

---

[8] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 9 de abril de 2014. C. P. Mauricio Fajardo Gómez. Radicado No. 25000232400020110005 7 – 01.
[9] Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de enero del 2009, expediente No. 34.239 y sentencia del 8 de junio de 2011, expediente 18.676, entre otros.
[10] Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de mayo de 2011, expediente 19.355, MP: Enrique Gil Botero.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular; en tal sentido, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden[11].

El otro elemento para que opere la cosa juzgada es la identidad de causa, el cual ha sido entendido por la doctrina[12] *como "la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia"; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones.*

Y finalmente, la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, que, según el dicho de la Corte Suprema de Justicia, "consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia"[13] [14].

Como se observa, para que se configure el fenómeno de cosa juzgada se requiere identidad, necesariamente, en cuanto al objeto y causa, esto es que los mencionados aspectos coincidan entre el proceso primigenio sobre el cual se predica la cosa juzgada y el proceso que se inicie con posterioridad y en el cual está llamada a operar esta excepción.

En cuanto a la identidad de partes, tratándose de la acción popular, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 y la jurisprudencia de esta Corporación, la sentencia que ponga fin al proceso tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y la comunidad en general, de forma tal que no se requiere una identidad plena entre las partes, puesto que el actor y el titular del derecho colectivo –público en general- pueden no coincidir.

Lo anterior encuentra justificación en la medida en que las acciones populares tienen como objeto de protección derechos colectivos cuya titularidad la ostenta la comunidad -no sólo del demandante-, de manera que cualquier ciudadano puede ejercer el referido medio de control, por tanto, de manera general, la decisión que se profiera en los procesos de esta naturaleza tiene efectos erga omnes, estos es obligatorios, generales y oponibles a todos los integrantes de la comunidad y no simplemente inter partes[15].

Al respecto esta Corporación se ha pronunciado:

> *"En efecto, en el ámbito de los derechos colectivos, los intereses que se protegen desbordan el ámbito individual y encuentran un referente inmediato en la noción de grupo o de comunidad. Esta circunstancia incorpora en los ordenamientos jurídicos nuevos mecanismos de protección del Estado, para posibilitar precisamente que éste continúe siendo el representante de la relación existente entre "poderes públicos y sociedad".*[16] *Esta circunstancia, pone de presente como, dado el objeto de las acciones populares, las respuestas en el plano de lo colectivo no pueden ni deben responder a las tradicionales construcciones que gravitan en torno a la persona como sujeto aislado.*
>
> *Por consiguiente, las situaciones de desprotección que se presentan no pueden solucionarse teniendo como recurso la clásica categoría de derecho subjetivo, ésta se torna vetusta y no da cabida a respuestas novedosas en las que lo importante no es demostrar un interés directo en las resultas de un proceso judicial sino en constituirse en representante de un grupo o colectividad. La subjetividad*

---

[11] Por esa razón es que el legislador justamente en el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 señaló que la sentencia dictada dentro de una acción popular *"tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general."*
[12] LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá 2002. Pág. 643.
[13] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2007.
[14] Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de mayo de 1952.

[15] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Expediente 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP). MP: Ruth Stella Correa Palacio.
[16] COLAÇO ANTUNES, Luis Filipe. *"Los Intereses Difusos: Ubicación Constitucional; Tutela Jurisdiccional y "Acción Popular de Masas" (En torno a la Revisión de la Constitución Portuguesa de 8 de Julio de 1989)"* En: Revista de Administración Pública No. 124. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1991. Pág. 417.

se replantea, el requisito de legitimación procesal da paso a una intervención sustentada en el principio de Estado democrático. La protección de derechos colectivos se soporta en un concepto amplio de ciudadano, ciudadano que no se ve de forma apartada sino como un elemento más del grupo; por tanto, su individualidad es trascendente para el derecho cuando es compatible con mecanismos procesales encaminados a proteger bienes no susceptibles de apropiación.[17]

Los anteriores razonamientos encuentran un referente en la disposición contenida en el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, toda vez que los efectos de la sentencia no sólo vinculan a las partes sino al público en general. En otros términos, los efectos de los fallos proferidos en los procesos de acciones populares son erga omnes, los cuales, por otra parte, no son extraños en aquellas actuaciones judiciales que se inician con la intervención de cualquier persona y en las que se debe cumplir con la obligación de informar a la comunidad mediante "un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz"[18] *para que, quien lo considere conveniente, intervenga como coadyuvante.*[19]"[20]

De igual forma, en lo que se refiere a la configuración de la cosa juzgada en sentido material, se reitera que, en tanto el juez competente se haya ocupado de manera plena de la relación causa y objeto y ésta se hubiere decidido con la totalidad de las formas propias de cada juicio, existirá la cosa juzgada, aún cuando no hubiere coincidencia íntegra de partes.

Se agrega, además, que tratándose de la configuración de la cosa juzgada en el caso de las acciones populares, la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de un límite objetivo según el cual cuando aparecen nuevas circunstancias de hecho o elementos de prueba de los cuales se advierta la existencia de una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, la sentencia que se haya dictado en una acción popular tan sólo hará tránsito a cosa juzgada con carácter relativo, siendo procedente el ejercicio de dicha acción frente a esa nueva realidad fáctica[21]. Al respecto cabe destacar:

"Por otro lado, la Sala también ha señalado que los efectos de la cosa juzgada en el juicio popular dependen de lo decidido en la sentencia. Por manera que si el fallo accede a las pretensiones, la decisión produce efectos de cosa juzgada erga omnes; al paso que si la sentencia es desestimatoria produce efectos de cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi, esto es, respecto de los hechos que dieron lugar a su interposición[22] *La jurisprudencia ha precisado con base en lo dispuesto por el artículo 175 del CCA que:*

"Así, la Sala considera que resulta aplicable a éstas acciones lo dispuesto por el C.C.A. respecto de la cosa juzgada de las acciones de nulidad simple, en tanto que esta última, reviste también carácter popular, pues la legitimación para ejercerlas recae sobre cualquier persona y lo decidido en ella interesa a toda la comunidad, como destinataria del ordenamiento jurídico para cuya protección se instituyó.

(...) De acuerdo con lo dicho, y teniendo en cuenta la disposición citada, la sentencia que ordena la protección de los derechos colectivos producirá efectos de cosa juzgada 'erga omnes' y la que niegue dicha protección, efectos de cosa juzgada 'erga omnes', únicamente en relación con la 'causa petendi' "[23].

---

[17] *Ibidem.* Pág. 418. Por eso VIGORITI señala que las nuevas necesidades que encierran los derechos difusos no son del todo novedosas, éstas no sólo afectan a bienes jurídicos nuevos sino que además implican necesariamente una nueva valoración de los antiguos, los cuales se observan desde el fenómeno de masificación de la sociedad. Cfr. VIGORITI, Vincenzo. Interessi collettivi e proceso: La Legittimazione ad Agire. Milano, Giuffré. 1979.
[18] Artículo 21 de la Ley 472 de 1998.
[19] Artículo 24 de la ley 472 de 1998.
[20] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 2009. Exp. 25000-23-26-000-2003-01663-01(AP). MP: Enrique Gil Botero.
[21] Corte Constitucional. Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Expediente 2005-00240 (AP). MP: Ruth Stella Correa Palacio.
[22] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia de 11 de diciembre de 2003, rad. 25000-23-25-000-2002-01652-01(AP), Actor: Iván David Brieva Maldonado, Demandado: Empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.
[23] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia AP-9257 de 2003, C.P. Alier Hernández Enríquez.

Sobre el alcance del artículo 35 de la ley 472 de 1998, por el cual se fijan los efectos generales de la sentencias en acciones populares, esto es, su vinculación u oponibilidad a toda la comunidad y no sólo a quienes intervinieron en el proceso, en consideración a la naturaleza jurídica difusa o colectiva de los intereses en conflicto, la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento matizó la intangibilidad de la sentencia desestimatoria y declaró su constitucionalidad condicionada. De conformidad con el pronunciamiento de exequibilidad modulada no es procedente cerrar la posibilidad de promover un nuevo juicio, cuando se niega el amparo de los intereses colectivos ante la falta de prueba.

Así las cosas, el juez constitucional declaró exequible el artículo 35 de la ley 472, en el entendido de que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior:

> *"Por eso, tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración.*
>
> *Para la Corte es claro que, tratándose de las acciones populares, se prevé en la Ley 472 de 1998 un periodo probatorio (veinte días prorrogables por otros veinte días) rodeado de las garantías necesarias para facilitar el acceso al proceso de todos los elementos de prueba indispensables para que el juez profiera una decisión de mérito. Podría mencionarse al respecto, que los artículos 28 y 30 de la citada ley le reconocen al juez amplios poderes para decretar y practicar las pruebas solicitadas por las partes y las que de oficio estime pertinentes, al tiempo que lo facultan para sustituir al actor en la carga de la prueba, cuando por razones económicas o técnicas este último no esté en capacidad de aportar las pruebas indispensables por sus propios medios. Sin embargo, muy a pesar de ello, considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia. Cabe agregar, en relación con esto último, que contra las sentencias que resuelven acciones populares no procede en ningún caso el recurso extraordinario de revisión, que es el escenario natural en el cual pueden debatirse hechos producidos después del fallo, sin necesidad de acudir a un nuevo proceso.*
>
> *En consecuencia, una interpretación del artículo 35 de la ley 472 de 1998, en el sentido de no permitir en ningún caso la instauración de una nueva acción popular contra el mismo demandado y por los mismos hechos y causas, frente a la aparición de nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de derechos colectivos, desconoce la garantía de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la efectividad de tales derechos. Razones de interés general y seguridad jurídica, relacionadas con el mantenimiento del orden público, la paz social y la garantía de los derechos ciudadanos, imponen que los procesos se decidan de manera definitiva y que necesariamente deban finalizar o concluir en un cierto momento procesal, lo que en principio justifica el efecto de cosa juzgada general o absoluta establecido en la norma acusada. Sin embargo, en el caso de las acciones populares, hay que tener en cuenta además, que están en juego derechos e intereses colectivos de trascendencia social, que van más allá del interés de las partes en el proceso de la acción popular, lo que justifica mantener abierta una instancia judicial de protección en caso de verificarse una amenaza o violación de los mismos.*
>
> *Aun cuando la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de la institución de la cosa juzgada, cuya función se centra -como se dijo- en garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, obligando a los jueces a ser consistentes con las decisiones que adoptan e impidiendo que un mismo asunto sea sometido nuevamente a juicio, debe aclarar la Corte que, tratándose de las acciones populares, la importancia de los derechos e intereses en juego, justifican, desde una perspectiva constitucional, que se pueda plantear un nuevo proceso sobre una causa decidida previamente, lo cual tiene lugar únicamente cuando se trate de una sentencia desestimatoria, y siempre que con posterioridad a la misma surjan nuevos elementos de prueba, con entidad suficiente para modificar la decisión anterior.*

Ahora bien, reiterando lo dicho en el apartado 4 de las consideraciones de esta sentencia, es menester aclarar que, para que una decisión que le pone fin a una acción popular alcance el valor de cosa juzgada, es necesario que concurran los siguientes tres requisitos: (i) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, (ii) que se funde en la misma causa del anterior, y (iii) haya en ambos juicios identidad jurídica de partes. Ello significa que si no existe identidad de sujetos, objeto y causa, no opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, ni general ni relativa, de forma que, si surgen nuevos hechos o causas distintas, independientemente de que se trate de las mismas partes, cualquier persona está habilitada para promover una nueva acción popular, en caso de considerar que esos nuevos hechos y causas ponen en peligro derechos colectivos. A la luz de estos postulados, tratándose de la norma acusada, lo que busca el presente pronunciamiento es establecer una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos.

En los términos expuestos, la Corte, para garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de efectividad de los derechos colectivos, procederá a declarar la exequibilidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, bajo el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior."[24] [25]

Finalmente conviene indicar que de conformidad con el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, en la contestación de la demanda sólo se pueden proponer las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales deberán resolverse en la sentencia.

4.1. De la cosa juzgada frente al caso concreto

Con el fin de determinar si en el presente asunto ha operado la cosa juzgada con ocasión de la sentencia proferida el 11 de junio de 2011 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Tunja dentro de la acción popular con radicado No. 150002331000-2004-0274-00, confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 25 de enero de 2012, se advierte la necesidad de analizar el objeto de cada uno de los dos procesos, así:

ACCIÓN POPULAR CON RADICADO 15001333300620170010600	**ACCIÓN POPULAR CON RADICADO 150002331000-2004-0274-00**
OBJETO: Colocación, instalación de un semáforo, o la adecuación y construcción de un paso peatonal seguro, o de un mecanismo estructural y carácter idóneo y eficaz en la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la	**OBJETO**: Modificación de la estructura introducida en la ejecución de la glorieta norte de Tunja por parte del Consorcio Solarte y Solarte, en el sector oriental, en el sentido sur – norte , ordenando que sea removida para evitar un accidente de

[24] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 622 de 2007, MP Rodrigo Escobar Gil.
[25] Corte Constitucional. Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Expediente 2005-00240 (AP). MP: Ruth Stella Correa Palacio.

Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja.	tránsito, y el peligro que representa para la vida y la integridad física de las personas que deben transitar por dicho sector, lo cual sustenta asegurando que las obras allí realizadas amenazan el correcto tránsito de los vehículos, puesto que quedó mal construida y no se compadece con el flujo, ni a la velocidad de los autos. (Resumen hecho en la sentencia de primera instancia fl. 363 vto).

De lo anterior, tenemos que si bien en la acción popular tramitada en el Juzgado Tercero Administrativo de este mismo circuito, se resolvió frente a aspectos que amenazaban derechos e intereses colectivos de las personas que se movilizan por diferentes medios por la glorieta norte de la ciudad de Tunja, la acción que se tramita en este Juzgado se encuentra delimitada a la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja, la cual en efecto se encuentra en inmediaciones de la glorieta norte de esta ciudad. No obstante, la acción conocida por el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja fue presentada en el año 2004 y tenía como contexto las estructuras y obras construidas por el Consorcio Solarte y Solarte sobre la glorieta norte de esta ciudad.

Por el contrario, la acción popular que aquí nos ocupa fue presentada en el año 2017, es decir, 13 años después que la resuelta en el Juzgado Tercero, y con casi 5 años después del fallo de segunda instancia dentro de dicha acción, por lo cual, es evidente que el tiempo transcurrido entre uno y otro caso trae consigo diferencias fácticas y probatorias en cada uno de los procesos, además de versar como se dijo la presente acción sobre un punto específico y delimitado del sector más amplio que fuera fallado en la otra acción popular.

Así las cosas, más allá de algunas similitudes y coincidencias en los derechos e intereses colectivos analizados, y el sector objeto de las acciones, existen diferencias relevantes entre las pretensiones de las dos acciones analizadas, así mismo el paso del tiempo trae consigo nuevos elementos, facticos, técnicos y probatorios que ameritan el análisis de fondo de la presente acción, además, como lo han sostenido de manera coincidente el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en las providencias citadas en párrafos

anteriores, el fenómeno de la cosa juzgada en materia de acción popular es de carácter relativo, y cuando aparecen nuevas circunstancias de hecho o elementos de prueba de los cuales se advierta la existencia de una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, se hace procedente el ejercicio de una nueva acción frente a esa reciente o actual realidad fáctica.

En conclusión, considera el despacho que en el presente caso no ha operado la cosa juzgada con ocasión de la sentencia proferida el 11 de junio de 2011 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Tunja dentro de la acción popular con radicado No. 150002331000-2004-0274-00, confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 25 de enero de 2012, al no configurarse identidad de objeto y causa entre las dos acciones, y al surgimiento de nuevos elementos facticos, técnicos y probatorios, por lo cual se entrará a resolver de fondo la acción popular incoada por el señor Yesid Figueroa García en contra del Municipio de Tunja con radicado No. 15001333300620170010600.

5. Núcleo esencial de los derechos colectivos alegados como vulnerados

Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ente la administración de justicia.

Respecto del concepto de derecho colectivo, el Consejo de Estado[26] ha establecido lo siguiente:

> *"[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]".*

Y en otro pronunciamiento[27] señaló:

---

[26] Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D. C., 10 de febrero de 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP). Referencia: Acción Popular.

"[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: "Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley" [...]".

En esa media procede el Despacho a analizar el marco jurídico de los derechos colectivos presuntamente amenazados o vulnerados que indica el actor en su demanda.

5.1. Derecho colectivo al goce del espacio público

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El concepto de espacio público viene definido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 como:

*"**(...)** el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo." (Subrayado del Despacho).

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1504 de 1998[28], sobre el espacio público y su destinación señala en su artículo primero que *"es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los*

---

[27] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

[28] "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial".

municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo".

Sobre el particular la Corte Constitucional[29] ha dicho lo siguiente:

> *"La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre las cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos"*

Así, entonces, tenemos que dentro de los bienes de dominio público están los afectados al uso común, los cuales, constitucional y legalmente, tienen como elemento distintivo, su destinación colectiva, o lo que es igual, al uso por todos los miembros de la comunidad.

De igual manera, debe destacarse la obligación a cargo del Estado de proteger los bienes de dominio público y garantizar a todas las personas la utilización y disfrute de ellos, en prevalencia del interés general (Artículo 1º de la Constitución Política).

5.2. Derecho colectivo a la seguridad y salubridad

Este derecho ha sido considerado, además de la naturaleza colectiva que lo reviste, como patrimonio común y público, de carácter eminentemente preventivo, dado que, busca garantizar la protección de todos los habitantes, mediante la adopción de diversas medidas ante la inminencia o posibilidad de que se presenten fenómenos que desestabilicen la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

De la misma manera, en el evento en que se vea amenazado o vulnerado debe ser protegido y, por ello el Estado dispuso la creación de un ente planificador en la materia, como lo es, la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, cuya acción se complementa con la creación y funcionamiento obligatorio de los Comités Regionales y Locales de Emergencia.

Los desastres de que trata este derecho e interés público, son aquellos daños o alteraciones graves de las condiciones normales en un entorno geográfico, producto de fenómenos naturales o de efectos catastróficos de la acción del

[29] Sentencia SU-360 de 1999.

hombre, que, por su entidad e importancia requieran la atención de los organismos del Estado.

Este criterio ha sido fijado por el Consejo de Estado[30], en los siguientes términos:

> *"La Ley 472 de 1998 contempla a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente como patrimonio común y público, y como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998. Los desastres, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños o alteraciones graves "de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social"*
>
> *"En consecuencia, el contenido del referido derecho colectivo es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de todos los habitantes, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador".*

En cuanto a la **seguridad vial** para peatones y para las personas que se movilizan en cualquier medio de transporte terrestre, se debe tener en cuenta el siguiente marco regulatorio.

La Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, ha tenido varias modificaciones, y en su artículo 2º entre otras hizo las siguientes definiciones relevantes para el asunto bajo examen:

> ***Accidente de tránsito:*** *Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho.*
>
> ***Glorieta:*** *Intersección donde no hay cruces directos sino maniobras de entrecruzamientos y movimientos alrededor de una isleta o plazoleta central.*
>
> ***Paso a nivel:*** *Intersección a un mismo nivel de una calle o carretera con una vía férrea.*
>
> ***Paso peatonal a desnivel:*** *Puente o túnel diseñado especialmente para que los peatones atraviesen una vía.*
>
> ***Paso peatonal a nivel:*** *Zona de la calzada delimitada por dispositivos y marcas especiales con destino al cruce de peatones.*
>
> ***Peatón:*** *Persona que transita a pie o por una vía.*
>
> ***Tráfico:*** *Volumen de vehículos, peatones, o productos que pasan por un punto específico durante un periodo determinado.*

[30] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de diciembre de 2006, proferida dentro del expediente número 50001-23-31-000-2002-09216-01(AP), Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

A su vez, en la citada Ley se establecen los siguientes importantes aspectos:

> *ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO.* <*Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:*> *Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:*
> *El Ministro de Transporte.*
> *Los Gobernadores y los Alcaldes.*
> *Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.*
> *La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.*
> *Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.*
> *La Superintendencia General de Puertos y Transporte.*
> *Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o de este artículo.*
> *Los Agentes de Tránsito y Transporte.*
>
> (...)
>
> *ARTÍCULO 57. CIRCULACIÓN PEATONAL. El tránsito de peatones por las vías públicas se hará por fuera de las zonas destinadas al tránsito de vehículos. Cuando un peatón requiera cruzar una vía vehicular, lo hará respetando las señales de tránsito y cerciorándose de que no existe peligro para hacerlo.*

5.3. Derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

El artículo 2º Constitucional, consagra como fines esenciales del Estado, el de "[...] *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico".* Con base en ello, "[...] *Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes* [...], *y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*

Y el artículo 311 de la Carta Política, preceptúa que: *"Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes"*[31].

En desarrollo de los mandatos constitucionales antes nombrados, el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, dispone como derecho colectivo la realización de las

[31] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Planeta. Radicación número: 76001233100020040021201(AP)

construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Por su parte, el Consejo de Estado[32] ha considerado respecto de éste derecho colectivo lo siguiente:

> *"Es un derecho colectivo que comporta la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida".*

A su vez la Alta Corporación, en sentencia de 7 de abril de 2011[33], fijó el alcance de este derecho, precisando lo siguiente:

> *"[...] Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.*
>
> *Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997).*
>
> *El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.*
>
> *Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una*

[32] Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.
[33] Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla, Rad: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP).

determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población..."

Así las cosas, se tiene que dicho derecho abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política. También, el respeto de los derechos ajenos, el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, a los planes de ordenamiento territorial y a las demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo; así como los límites que determinan las autoridades para construir.

De esta manera, el derecho colectivo analizado tiene como finalidad imponerle la obligación a las autoridades públicas y particulares, de acatar los preceptos jurídicos que regulan la materia urbanística, es decir, todo lo relacionado con la forma como progresa y se desarrolla una determinada población -asentada en una determinada entidad territorial, en términos de progreso físico y material.

5.4. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Este derecho ha sido considerado, además de la naturaleza colectiva que lo reviste, como patrimonio común y público, de carácter eminentemente preventivo, dado que, busca garantizar la protección de todos los habitantes, mediante la adopción de diversas medidas ante la inminencia o posibilidad de que se presenten fenómenos que desestabilicen la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

De la misma manera, en el evento en que se vea amenazado o vulnerado debe ser protegido y, por ello el Estado dispuso la creación de un ente planificador en la materia, como lo es, la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, cuya acción se complementa con la creación y funcionamiento obligatorio de los Comités Regionales y Locales de Emergencia.

Los desastres de que trata este derecho e interés público, son aquellos daños o alteraciones graves de las condiciones normales en un entorno geográfico, producto de fenómenos naturales o de efectos catastróficos de la acción del hombre, que, por su entidad e importancia requieran la atención de los organismos del

Estado.

Criterio éste que ha sido fijado por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 11 de diciembre de 2006, proferida dentro del expediente número 50001-23-31-000-2002-09216-01(AP), Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en los siguientes términos:

> *"La Ley 472 de 1998 contempla a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente como patrimonio común y público, y como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998. Los desastres, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños o alteraciones graves "de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social".*
>
> *"En consecuencia, el contenido del referido derecho colectivo es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de todos los habitantes, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador".*

6. Caso concreto

El actor popular afirma que existe violación y/o amenaza a los derechos colectivos invocados por parte del municipio de Tunja, que hacen inseguro y peligroso el tránsito peatonal en la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja.

Por su parte las entidades accionadas sostienen que no existe vulneración a los derechos colectivos indicados por el actor popular, dada la existencia cercana de mecanismos como un puente peatonal al sur de la glorieta norte en el sector denominado Hugolino, así como la intersección semaforizada para vehículos como peatones, en el sector denominado la sexta, además del puente peatonal ubicado en la entrada principal de la UPTC.

En este orden de ideas, procederá el Despacho a analizar si existe o no amenaza o vulneración de cada uno de los derechos e intereses colectivos antes señalados, de acuerdo a lo manifestado en la demanda, en las contestaciones y a lo efectivamente probado en el expediente, y en caso afirmativo establecer la(s) entidad(es) responsable(s) de su afectación o amenaza.

6.1. Vulneración al derecho colectivo al goce del espacio público

Del marco jurídico previamente analizado, tenemos que el artículo 82 de la Constitución Política, consagra la garantía de este derecho sin limitarse a la demarcación o protección geográfica del espacio público, sino también a propender por su **destinación al uso común**, el cual prevalece sobre el interés particular en defensa del interés común.

En el caso bajo estudio el actor reclama su protección, debido que considera que el tránsito peatonal en la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja se realiza en condiciones de inseguridad y peligrosidad.

Así las cosas, el despacho considera que en el presente caso no existe vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público, pues si bien, las vías públicas como su nombre lo indican hacen parte del espacio público, la eventual vulneración no se deriva de las condiciones de las vías como bienes públicos, es decir, no hace alusión a afectaciones de tipo físico en la vía, o su posible deterioro como puede ocurrir cuando existen huecos, desniveles, hundimientos, perdida de la calzada o ese tipo de circunstancias. Al respecto, otra forma de afectación de este derecho puede darse cuando se limita el uso de los bienes de uso público, por ejemplo cuando se hacen cerramientos arbitrarios o ilegítimos de las vías u otros bienes públicos.

En efecto, frente al caso concreto la posible vulneración no recae en las condiciones físicas, de conservación o estructurales de los bienes públicos (vías), o de una posible limitación o restricción de su uso, sino a condiciones externas como el flujo o tránsito vehicular y peatonal sobre ellas, que pueden implicar condiciones de alto riesgo o peligro para quienes transitan por ellas. Estas situaciones se encuentran más relacionadas con los demás derechos colectivos que pasarán a analizarse más adelante.

6.2. Vulneración al derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

Conforme se expuso en el marco normativo el derecho colectivo consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad imponerles la obligación a las autoridades públicas y particulares, de acatar los preceptos jurídicos que regulan la materia urbanística. Para éste punto, considera el actor popular que la inexistencia de un elemento estructural o de otro mecanismo idóneo de control del tránsito peatonal en la vía pública Avenida Norte conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja, vulnera este derecho.

Del material probatorio allegado, así como del contenido del libelo de la demanda, considera el Despacho que no se acredita la vulneración de este derecho colectivo, toda vez que no está en discusión que la vía publica objeto del presente proceso haya sido construida contrariando las normas técnicas o jurídicas que regulan la materia, en efecto, lo discutido en el presente proceso es si las condiciones de tránsito peatonal y vehicular del referido sector, así como de su entorno ponen en riesgo la vida, integridad o seguridad de las personas que por allí transitan, y si en caso afirmativo se requiera la construcción, instalación o adecuación de algún mecanismo o estructura que prevenga, reduzca o conjure la amenaza sobre estos derechos e intereses colectivos.

6.3. Vulneración al derecho colectivo a la seguridad y salubridad y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

De acuerdo al marco jurídico previamente analizado, este derecho se relaciona con las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad y salubridad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.

Para el caso *sub examine* el actor popular considera vulnerado este derecho, ante la inexistencia de un semáforo, un paso peatonal seguro, o un mecanismo estructural y carácter idóneo en la vía pública Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la Ciudad de Tunja, lo que a su juicio dado el altísimo nivel de circulación de vehículos, ya que la avenida es una vía principal de comunicación de la ciudad con otras poblaciones y ciudades, pone en alto riesgo la vida e integridad del gran número de peatones que

circula por ese lugar, debido a la cercanía con el Colegio de la Presentación, el Estadio de Futbol, la UPTC entre otras instituciones.

Para probar las aseveraciones del accionante, se encuentran en el expediente las siguientes pruebas relevantes:

A folios 21 y 22 obran videos editados por el actor popular del 6 de julio del año 2017 en los cuales se destaca para esa fecha y como aún se encuentra la avenida norte o Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, cuenta con dos carriles en cada costado, un separador y por ese lugar transita un gran número de personas, de las cuales muchas cruzan la vía en ese punto específico, dentro de ellas niños y personas de edad avanzada. Así mismo, se observa un alto flujo de vehículos transitando por esta vía.

En el informe denominado "Caracterización de la Glorieta Norte de Tunja" remitido por la UPTC obrante en cuaderno anexo No. 2 entre otra información se señala:

> *"En la glorieta norte de Tunja se contabilizó un volumen total de 15252 peatones durante un periodo de conteo de 16 horas."* (Pagina 19, folio 20 cuaderno anexo No. 2)
>
> (...)
>
> *"El mayor volumen peatonal en la glorieta se presenta en la rama occidental, que representa el 36% del volumen peatonal total en la intersección, la segunda rama con mayor volumen es la oriental, con un 27% del tránsito peatonal. Esta información se ilustra en la Figura 12 y en la Figura 13, y es un indicador de que los flujos peatonales predominantes en la intersección son los que se dirigen en sentido sur-norte y viceversa, este patrón coincide con el de los flujos vehiculares que se analizará más adelante."*(Pagina 20, folio 21 cuaderno anexo No. 2)
>
> (...)
>
> *El flujo vehicular a lo largo del día tiene la variación que se muestra en la Figura 15. El volumen total contabilizado durante un periodo de 16 horas fue de 51.428 vehículos.* (Página 21, folio 22 cuaderno anexo No. 2)
>
> (...)
>
> *La Figura 61 muestra un análisis estadístico descriptivo de la velocidad a flujo libre medida en el acceso norte, esta estadística muestra que los datos se ajustan a una distribución normal, e incluye a todos los tipos de vehículo observados en el*

acceso. La velocidad media a flujo libre de 51.8 Km/h con una desviación estándar de 13.2 Km/h.

La figura 62 muestra el resumen de estadísticas descriptivas para buses de transporte público colectivo urbano en el acceso norte, en ella se observa que la velocidad media es de 43.3 Km/h con una desviación estándar de 11.8 Km/h. En condiciones operativas normales, los buses urbanos circulan a velocidades mucho más bajas, ya que en este acceso se realiza el ascenso y descenso de pasajeros a pesar de no tener paradero definido. (Página 52, folio 53 cuaderno anexo No. 2)

Los apartes transcritos del referido informe permiten al despacho concluir que los mayores flujos peatonales que se dan al día por el sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja se dirigen en los sentidos sur-norte y norte-sur (debiendo transitar por la avenida norte entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34), donde se movilizan diariamente varios miles de peatones. Así mismo, se concluye que por el sector objeto de la presente acción también se movilizan a diario miles de vehículos con una velocidad media a flujo libre superior a los 50 km/h.

Por otra parte, el citado informe también revela la ausencia de paraderos para transporte público, lo que obliga a que los usuarios o pasajeros hagan ascensos y descensos sobre la vía, de los cuales muchos cruzan la avenida sin un paso peatonal seguro, pese al gran flujo de vehículos y las velocidades a las que estos transitan, poniendo en riesgo sus vidas, salud e integridad.

Adicionalmente, en el informe presentado por la UPTC con ocasión de la prueba documental decretada de oficio por el despacho obrante en cuaderno anexo No. 3, se resalta la siguiente información suministrada en respuesta a las preguntas efectuadas por el Juzgado:

"No existe un lineamiento que permita definir la distancia mínima que debe haber entre semáforos consecutivos, ya que estos dispositivos pueden ser operados en forma sincronizada o progresiva, lo que permite mantener el flujo de tráfico en condiciones continuas por corredores o zonas, lo que se conoce comúnmente como "olas verdes".

Con respecto a los puentes peatonales, el capítulo 6 del manual de señalización vial también refiere la necesidad de justificar su implementación mediante estudios de ingeniería de tránsito, y que estos elementos tienen altas tasas de

desacato por parte de los usuarios debido a que penalizan la movilidad peatonal por el incremento en el tiempo, esfuerzo y distancia de viaje. En este caso, tampoco hay una reglamentación específica sobre la distancia mínima entre puentes.

En los términos más generales, el manual de señalización vial recomienda lo siguiente:

6.1.3.11. Distancia entre Dispositivos Peatonales

Exceptuados los dispositivos peatonales ubicados en cruces de calles y las islas peatonales, la distancia entre dispositivos peatonales en una misma vía debe ser a lo menos de 80 m, es decir, entre un dispositivo provisto en un tramo de vía Paso Cebra o semáforo peatonal y cualquiera otro de estos, debe mediar una distancia mínima de 80 m. (fl. 3 cuaderno anexo No. 3).

(...)

Existen diferentes opciones que pueden mejorar la seguridad del cruce peatonal causando diferentes impactos en la movilidad vehicular, entre ellas se destacan:

- *Paso cebra con resalto trapezoidal: Esta medida consiste en la implementación de un resalto de sección trapezoidal (pompeyano), que induzca a los vehículos a reducir la velocidad para facilitar el cruce de peatones, a la vez mantiene el nivel de la infraestructura peatonal, permitiendo el cruce seguro de personas en condición de discapacidad. La medida tiene la desventaja de no ser muy conveniente en vías arterias con altos volúmenes de tránsito y altas velocidades, también requiere una cuidadosa señalización y demarcación y un buen diseño de acuerdo con los lineamientos del manual de señalización vial.*
- *Cruce semaforizado: El semáforo permite la separación temporal de los flujos de vehículos y peatones. En este caso se recomienda la implementación de semáforo con botonera para que los peatones accionen el plan semafórico que les permita la fase de cruce. Esto permite que el semáforo priorice el flujo vehicular cuando no haya peatones que requieran cruzar, por ejemplo, en las noches. Esta medida debe ser cuidadosamente diseñada para permitir la sincronización con los semáforos aguas arriba y aguas abajo, evitando pérdidas de tiempo innecesarias. La desventaja de esta medida es la reducción de la capacidad de la vía (para vehículos) debido a la distribución del tiempo disponible y los tiempos intermedios de las fases.*

- *Pasos a desnivel: El más común es el puente peatonal, aunque se suelen utilizar también túneles peatonales. Este tipo de dispositivos viene en desuso porque, en todo el mundo, los usuarios suelen tener unas tasas de desacato muy altas debido, entre otras, a que deben recorrer mayores distancias debido a las rampas y escaleras, adicionalmente hay percepciones negativas de seguridad. Estos dispositivos se recomiendan cuando los peatones deben atravesar secciones viales muy amplias con varias calzadas y carriles, lo que hace evidente y necesaria su implementación.* (fl. 4 cuaderno anexo No. 3)

En el mismo informe se registraron varios cuadros con datos de accidentalidad en el tramo UPTC – Nieves con un total de 43 atropellamientos y 526 accidentes de tránsito entre los años 2008 a 2017, en algunos de los cuadros se incluyen mapas de localización, en los cuales se advierte que de los atropellamientos ocurridos muchos de estos se han presentado muy cerca o dentro del tramo definido en la avenida norte entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34 de esta ciudad (fls. 5-9 cuaderno anexo No. 3).

Por otra parte, en los informes emitidos por el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Tunja (fls. 325-328 cuaderno principal), se señala que el ente Municipal *"no ha adelantado estudios técnicos para estudiar la instalación de algún mecanismo de control vehicular o adecuación de pasos peatonales en la zona en mención, toda vez que a menos de 300 metros existe un semáforo en la Av. Norte por Calle 37 A, el cual cuenta con fase peatonal que permite a los usuarios cruzar la vía de manera controlada y segura".*

Adicionalmente, el despacho encuentra que el tramo o sector específico objeto de la presente acción, esto es la avenida norte entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, cuenta con varias características especiales, que deben tenerse en cuenta a la hora de resolver el presente asunto, dentro de estas se encuentra que se muy cerca a la entrada del parque recreacional de la ciudad de Tunja, sitio de esparcimiento y escenario de práctica de actividades principalmente deportivas que desarrollan una gran cantidad de personas dentro de ellas, adultos mayores, niños y adolescentes. Además, en el costado oriental es la principal ruta para las personas que viniendo desde el norte de la ciudad se dirigen al coliseo, al estadio y a otros escenarios deportivos ubicados en ese sector (especialmente sobre la avenida olímpica), convirtiéndose en el principal sitio de descenso de quienes se movilizan en transporte público y deben cruzar la avenida ya sea

para arribar a estos lugares o para retornar a sus lugares de origen. Esto sin mencionar la gran cantidad de unidades de vivienda que se ubican en esta zona.

Las anteriores circunstancias son algunas de las principales causas de los altísimos niveles de flujo peatonal por el sector que fueron advertidos en el estudio realizado por la UPTC, con ocasión del convenio interadministrativo No. 000412 suscrito entre el Departamento de Boyacá y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC. Sobre lo cual advierte el despacho que la afectación o elevados niveles de flujo vehicular y peatonal se da en un sector más amplio como lo es la glorieta norte de la ciudad de Tunja y toda su área de influencia o inmediaciones, dentro del cual se encuentra la avenida norte entre calles 33 y 34, siendo este último el sector donde se circunscribe o delimita la presente acción.

Así las cosas, del análisis probatorio precedente da cuenta el despacho que en efecto, existe una vulneración y amenaza de los derechos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la seguridad y salubridad de las personas que se desplazan por la vía pública avenida norte entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34 de esta ciudad, los cuales serán objeto de amparo. Al respecto, debe tenerse en cuenta que si bien a la altura de la calle 37A sobre la avenida norte existe un semáforo con paso peatonal habilitado, el mismo se encuentra a una distancia superior a 100 metros de la entrada del parque recreacional y muchas personas sabiendo de la existencia del mencionado semáforo siguen cruzando entre las calles 33 y 34 del costado occidental al oriental y viceversa, poniendo en riesgo su vida, integridad y salud.

En este orden de ideas, debe recordarse que la Constitución Política en su artículo 311 determinó que:

> *Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

Por su parte, el numeral tercero del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 dispone:

> *ARTÍCULO 6°. El artículo 3o de la Ley 136 de 1994 quedará así:*
> *Artículo 3o. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:*
> *(...)*

23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

A su vez, el Decreto 1735 de 2001, por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras contempló en su artículo 4° fijo *la Red Nacional de Carreteras construida a cargo del Instituto Nacional de Vías,* dentro de las cuales se encuentran:

"7. Troncal Central del Norte
5501 Bogotá-La Caro-Tunja, sector (calle 236)- Tunja 119.20
55 BY A Variante de Tunja 4.00
5502 Tunja-Duitama 48.00 (...)"

Conforme a lo anterior, y en concordancia con el informe de interventoría obrante a folios 206-208, la vía publica avenida norte entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34 de esta ciudad corresponde al trayecto 11 (Paso Urbano por Tunja) que hace parte de la concesión Briceño-Tunja-Sogamoso, que hace parte del inventario de vías a cargo del INVIAS. Sin embargo, se advierte en el expediente que entre esta entidad y el CONSORCIO SOLARTE SOLARTE se suscribió el contrato de concesión No. 377 de 15 de julio de 2002, el cual fue cedido y subrogado a través de la Resolución No. 03045 de 22 de agosto de 2003, por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) al Instituto Nacional de Concesiones (INCO), hoy Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (según documentos obrantes en medio magnético a folio 208A del expediente).

De lo expuesto se concluye que al Municipio de Tunja le compete como autoridad de tránsito y de Policía velar por el cabal cumplimiento de las normas de tránsito en su jurisdicción, y con ello preservar la seguridad de los usuarios de las vías, ya sea como peatones, conductores o pasajeros. Lo anterior sin desconocer que la vía publica avenida norte de la ciudad de Tunja hace parte de la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, por lo cual el mantenimiento de la misma y las obras que se realicen sobre esta deben ser coordinadas y cofinanciadas con dicha agencia.

Por todo lo dicho, echa de menos el despacho que el Municipio de Tunja y la Agencia Nacional de Infraestructura no hubiesen coordinado y aunado esfuerzos con el fin de adelantar medidas con el fin de mejorar la seguridad de los miles de peatones que diariamente circulan por el sector objeto de la presente acción.

Frente a las excepciones propuestas por la Agencia Nacional de Infraestructura es claro que estas no lograron prosperar en la medida en que dicha entidad si tiene injerencia y participación en la vulneración de los derechos e intereses colectivos amparados y en las medidas para superar la amenaza sobre ellos.

A su vez, se declarará probada la excepción de inexistencia de la obligación propuesta por CSS Constructores toda vez, que sus obligaciones contractuales no incluyen la adopción de las medidas que a continuación se ordenan, y no se demostró que este particular hubiere incurrido por acción u omisión de alguna forma en la vulneración de los derechos e intereses colectivos que fundamentan la presente acción. Igualmente, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material propuesta por el Departamento de Boyacá en la medida que el ente departamental no tiene las competencias ni responsabilidades para cumplir las medidas que se ordenarán para salvaguardar los derechos colectivos objeto de amparo y a que esta entidad tan solo obró como colaborador para adelantar los procesos contractuales con relación a la vía Briceño-Tunja-Sogamoso. (Según antecedentes del convenio interadministrativo 000412 de 2017 obrante en cuaderno anexo No. 1)

7. Medidas

Se ordena al Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI a través de sus representantes legales, que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia determinen y escojan la mejor alternativa en aras de propender por la seguridad de los peatones que cruzan por la vía publica avenida norte entre avenida olímpica y calles 33 y 34 de la ciudad de Tunja, para lo cual deberán tener en cuenta las conclusiones y respuestas dadas a los preguntas formuladas por el despacho por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC en informe presentado con ocasión del convenio interadministrativo No. 000412 de 2017 suscrito entre el señalado ente universitario y el Departamento de Boyacá obrante en cuaderno anexo No. 3. Es decir, las entidades antes citadas deberán escoger entre el (i) **paso cebra con resalto trapezoidal**, el (ii) **cruce semaforizado** y el (iii) **paso a desnivel**, para ser construido, instalado y puesto en funcionamiento en el sector antes señalado.

Vencido el plazo anterior y determinado el tipo de obra o dispositivo para el mejoramiento del cruce peatonal a la altura del sector objeto de la presente acción, dentro de los seis (6) meses siguientes el Municipio de Tunja y la Agencia Nacional de

Infraestructura – ANI realizarán las apropiaciones y demás gestiones administrativas, financieras, presupuestales y contractuales para el cumplimiento de lo ordenado, y vencido este plazo contaran con el término de un año para la construcción, instalación o adecuación de la obra o dispositivo que brinde mayor seguridad peatonal en la zona antes referida. Lo anterior sin perjuicio de las demás medidas que adopten las entidades accionadas con el fin de mejorar la movilidad y seguridad vehicular y peatonal del sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja y sus zonas aledañas.

8. Condena en costas

Sobre la condena en costas el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso:

> *"Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

Como quiera que en el presente asunto se ventiló el interés público como lo fue la protección de los derechos e interés colectivos alegados por el actor popular, en principio sería del caso abstenerse de condenar en costas, de conformidad con la norma transcrita. Sin embargo, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 se encuentra vigente, es norma especial en materia de acciones populares y de grupo, y señala que:

> *ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.*

Al respecto, es del caso tener en cuenta lo señalado por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá frente a la condena en costas en acciones populares, en sentencia del 25 de septiembre de 2018, donde dijo[34]:

> *Así pues, la condena en costas en las acciones populares ha sido estudiada por la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia del Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras, en sentencias proferidas 5 de mayo de 2016, Rad. No. 68001-23-31-000-2011-01081- 01 (AP), el 28 de julio de 2016, Rad. No. 68001-23-31-000-2012-00451-01(AP) y el 28 de agosto del mismo año, Rad. No. 17001-23-31-000-2013-00298- 02(AP), en las que se destacó su procedencia. (...)*
> *Finalmente, basta con precisar que, además de atender las prescripciones contenidas en los seis numerales del citado artículo 366 del CGP, el a quo deberá tener en cuenta que en el caso de las acciones populares, las costas solo se contraen a honorarios, gastos y costos, sin considerar liquidación*

[34] Tribunal Administrativo de Boyacá. M.P. José Ascención Fernández Osorio. Sentencia de segunda instancia del 25 de septiembre de 2018, Radicado: 150013333012-2017-00080-01.

de agencias en derecho, en tanto ellas no fueron previstas en la Ley 472 de 1998 como integrantes de las costas por las que puede condenar el juez constitucional y, adicional a ello, en el ejercicio de dichas acciones, el interés económico del actor popular queda descartado y lo único que corresponde al juez constitucional es reembolsarle los gastos en que haya incurrido en aras a lograr la protección del derecho colectivo]. [35]

Así las cosas, y acatando el precedente sentado por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, atendiendo a dentro del expediente se acredita que el accionante incurrió en gastos dentro de la presente acción se condenará en costas al Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, sin la inclusión de agencias en derecho. Las costas serán liquidadas por Secretaría, siguiendo lo establecido en el numeral 8° del artículo 365 del CGP y el artículo 366 del Estatuto Procesal.

9. Comité de verificación

Para asegurar el acatamiento del fallo popular, se conformará el comité de verificación del cumplimiento de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: el actor popular, la Secretaría de Infraestructura Municipal de Tunja, un delegado de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, un Delegado de la Personería Municipal de Tunja, el Agente del Ministerio Público Delegado para éste Juzgado y el Juez de este Despacho quien lo presidirá. El comité deberá rendir un informe una vez se cumpla el plazo estipulado para el acatamiento de las órdenes dadas en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

F A L L A:

Primero.- DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por la Agencia Nacional de Infraestructura denominadas como *"Falta de legitimación en la causa por pasiva", "El supuesto agravio no se encuentra en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI- La obligación se encuentra en cabeza de la autoridad municipal – Municipio de Tunja", y "Excepción Genérica",* de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

---

[35] Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011.

Segundo.- DECLARAR probada la excepción propuesta por CSS Constructores S.A. denominada como *"Inexistencia de la Obligación"*, por lo señalado en la parte motiva.

Tercero.- DECLARAR probada la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva material"* propuesta por el Departamento de Boyacá, en mérito de lo expuesto en la parte considerativa.

Cuarto.- DECLARAR que el Municipio de Tunja y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI vulneraron los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Quinto.- Como consecuencia de lo anterior **ORDENAR** al Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI a través de sus representantes legales, que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia determinen y escojan la mejor alternativa en aras de propender por la seguridad de los peatones que cruzan por la vía publica avenida norte entre avenida olímpica y calles 33 y 34 de la ciudad de Tunja, para lo cual deberán tener en cuenta las conclusiones y respuestas dadas a los preguntas formuladas por el despacho por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC en informe presentado con ocasión del convenio interadministrativo No. 000412 de 2017 suscrito entre el señalado ente universitario y el Departamento de Boyacá obrante en cuaderno anexo No. 3. Es decir, las entidades antes citadas deberán escoger entre el (i) paso cebra con resalto trapezoidal, el (ii) cruce semaforizado y el (iii) paso a desnivel, para ser construido, instalado y puesto en funcionamiento en el sector antes señalado.

Vencido el plazo anterior y determinado el tipo de obra o dispositivo para el mejoramiento del cruce peatonal a la altura del sector objeto de la presente acción, dentro de los seis (6) meses siguientes el Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI realizarán las apropiaciones y demás gestiones administrativas, financieras, presupuestales y contractuales para el cumplimiento de lo ordenado, vencido este plazo contaran con el término de un año para la construcción, instalación o adecuación de la obra, estructura o dispositivo que brinde mayor seguridad peatonal en la zona antes referida. Lo anterior sin perjuicio de las demás medidas que adopten las entidades accionadas con el fin de mejorar la movilidad y seguridad vehicular y peatonal

del sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja y sus zonas aledañas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Sexto.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

Séptimo.- CONDENAR en costas al Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Por secretaria liquídense las costas, siguiendo lo establecido en el numeral 8° del artículo 365 del CGP y en el artículo 366 del Estatuto Procesal.

Octavo.- Para la verificación del cumplimiento de esta sentencia se conforma un Comité integrado por el actor popular, la Secretaría de Infraestructura Municipal de Tunja, un delegado de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, un Delegado de la Personería Municipal de Tunja, el Agente del Ministerio Público Delegado para éste Juzgado y el Juez de este Despacho quien lo presidirá. El comité deberá rendir un informe una vez se cumpla el plazo estipulado para el acatamiento de las órdenes dadas en la presente providencia. El comité deberá rendir un informe una vez se cumpla el plazo estipulado para el acatamiento de las órdenes dadas en la presente providencia.

Noveno.- En firma la presente providencia, remitir copia auténtica de este fallo a la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Décimo. -En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes.

Notifíquese y cúmplase

HERVERTH FERNANDO TORRES OREJUELA
Juez

FHR